



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

Ref.ª 13/UTAO/2010  
Data: **08.06.2010**

**INFORMAÇÃO TÉCNICA N.º 3/2010**  
***Impacte financeiro da PPL n.º 26/XI/1.ª (actualização)***

O presente documento foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 7 de Junho de 2010.

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental não reflectindo necessariamente a posição da Comissão de Orçamento e Finanças ou a da Assembleia da República. A UTAO, criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto de 2006, é composta pelos Consultores Carlos Marinheiro, Joaquim Sarmiento e Jorge Oliveira.

## Mandato e introdução

---

1 Por ofício n.º 119/5.ª-COF/2010 do Senhor Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças (COF), de 27.05.2010, a UTAO recebeu o mandato de proceder «a uma análise do impacto financeiro da Proposta de Lei n.º 26/XI/1.ª – “Aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)”, sendo desejável que a mesma possa ser disponibilizada à Comissão em data anterior à da sua discussão na generalidade em Plenário, ou seja 2 de Junho de 2010».

2 Constatada a necessidade de informação adicional para o cálculo do respectivo impacte financeiro, a UTAO sinalizou à COF, no dia 28.05.2010, a necessidade de obtenção da informação adicional.

3 Em 1 de Junho, de forma a cumprir o seu mandato, e pese embora nessa data não tivesse sido recepcionado a informação solicitada ao Governo, a UTAO entregou a sua Informação Técnica n.º 2/2010, onde procedeu a uma análise dessas medidas, em função da informação disponível.<sup>1</sup> Posteriormente, foi solicitada uma actualização da Informação a enviar à COF até ao dia 8 de Junho.

4 No dia 2 de Junho, por via do Ofício n.º 946 de Sua Excelência, o Ministro dos Assuntos Parlamentares, de 02.06.2010, foi recepcionada uma “Nota do Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças (MEF)”, contendo parte da informação solicitada. Neste contexto, procede-se agora a uma análise mais detalhada do impacte orçamental das medidas constantes da proposta de Lei. Esta análise encontra-se condicionada pelo facto de a resposta não ter sido completa, nomeadamente:

- 1) Não ter sido remetida cópia dos estudos, documentos e pareceres que tenham fundamentado a PPL n.º 26/XI/1.ª, não se dando assim cumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.
- 2) A descrição existente no ponto 1 da Nota do Gabinete do MEF relativa à metodologia utilizada na elaboração do quadro resumo constante no comunicado de imprensa do Ministério das Finanças e da Administração Pública (de 14.05.2010) é demasiado sucinta, o que inviabiliza a sua utilização nesta Análise.
- 3) Não foi disponibilizada a informação solicitada no ponto 5 do pedido de informação da UTAO, adiando a Nota supra-referida que «*não foi possível apurar no tempo disponível a informação relativa ao IVA dedutível, por região e por taxas, sem prejuízo do seu posterior envio assim que possível*». Convém referir que sem a disponibilização dessa informação não é possível estimar o impacte do aumento generalizado de 1 p.p. das taxas do IVA.

---

<sup>1</sup> Por lapso, no documento enviado a numeração encontra-se incorrecta apresentando-se como Informação Técnica n.º 1/2010.

## Impacte Orçamental da PPL n.º 26/XI

---

### A. Impacte global

1 A PPL em apreço terá impacte sobre a receita e sobre a despesa das Administrações Públicas em 2010 e nos anos seguintes. Na ausência de todos os elementos informativos solicitados não é possível à UTAO determinar um valor global do impacte da referida iniciativa legislativa, mas somente o impacte de algumas das suas medidas, nomeadamente quanto:

- Aumento dos impostos IRS, IRC e Imposto do Selo;
- Propostas de “Redução do vencimento de cargos políticos” e “Redução dos vencimentos dos gestores públicos e equiparados”;
- A cativação de 300 milhões de euros de transferências destinadas ao Sector Empresarial do Estado;
- A redução de 100 milhões de euros nas transferências para as autarquias locais;
- Inscrição enquanto receita geral do Estado de 85% dos saldos de gerência e resultados transitados apurados no final do exercício de 2009 das entidades reguladoras abrangidas.

2 Para além do conjunto de medidas de consolidação orçamental constantes da PPL em apreço, o Governo anunciou outras medidas que não se encontram reflectidas nesta iniciativa legislativa, pese embora sejam mencionadas na exposição de motivos e objecto de referência por parte de S. Ex.ª, o Ministro de Estado e das Finanças:

«O reforço da redução da despesa passa ainda por um conjunto de medidas de controlo orçamental, a consagrar especificamente no decreto-lei que executa o Orçamento do Estado para 2010, e que contempla:

- o reforço da regra de equilíbrio orçamental nos serviços e fundos autónomos;
- a cativação de dotações relativas a consumos intermédios, em rubricas como comunicações, horas extraordinárias, assistência técnica ou encargos com prémios de desempenho;
- a redução de despesas de capital, através da cativação de 7,5% de despesas do capítulo 50 do Orçamento do Estado em financiamento nacional.»

Fonte: Cf. intervenção na COF de S. Exa., o Ministro de Estado e das Finanças, a 28.05.2010.<sup>2</sup>

3 Assim, os objectivos de redução de despesa com consumos intermédios e despesas de capital encontrar-se-ão dependentes de um reforço de cativações em sede de decreto-lei de execução orçamental, não tendo o Governo optado por propor uma redução do limite máximo de dotação orçamental autorizado na lei do Orçamento do Estado. O impacte dessas cativações adicionais (de magnitude ainda desconhecida) na execução orçamental de 2010 é de difícil quantificação, dado que dependerá do grau de libertação das verbas cativadas (descativação), que está no poder discricionário do Governo, por intermédio do Ministro das Finanças.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Disponível em [http://www.min-financas.pt/download.asp?num\\_links=0&link=discursos/int\\_MF\\_20100528.pdf](http://www.min-financas.pt/download.asp?num_links=0&link=discursos/int_MF_20100528.pdf).

<sup>3</sup> A descativação das verbas só pode realizar-se mediante despacho do Ministro de Estado e das Finanças, em função da evolução da execução orçamental, por razões excepcionais fundamentadas por despacho do membro do Governo com responsabilidade tutelar, própria ou delegada.

4 Caso se utilize a estimativa de impacte adicional das medidas apresentadas, na óptica da contabilidade nacional, face à previsão constante na actualização de Março de 2010 do Programa de Estabilidade e Crescimento, da responsabilidade do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), constante do Comunicado de Imprensa de 14.05.2010, verifica-se que as medidas constantes na PPL n.º 26/XI representam aproximadamente 69% e 76% da consolidação orçamental adicional prevista para os anos de 2010 e 2011, respectivamente (ver Tabela 1). Se restringirmos a análise às medidas do lado da receita constata-se que, de acordo com o implícito nos cálculos do MFAP, as mesmas representam 46% e 62% do efeito total das medidas adicionais de consolidação em 2010 e em 2011, respectivamente.

**Tabela 1 – Quantificação divulgada pelo MFAP em Comunicado à Imprensa de 2010.05.14 referente às medidas adicionais e novas metas de consolidação orçamental**

		2010	2011
<b>Impacte em % PIB por comparação com previsão do PEC, de Março de 2010</b>			
<b>Medidas constantes na PPL n.º 26/XI</b>		<b>0,9</b>	<b>1,6</b>
	Artigo		
<b>Redução de Despesa</b>		<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
-	Redução das transferências para o Sector Empresarial do Estado, através da adopção de medidas de racionalização e saneamento financeiro	6.º	0,2
-	Redução de 5% nas remunerações de titulares de cargos políticos, gestores públicos e equiparados	10.º, 11.º	0,0
-	Redução da transferência para as Administrações Local e Regional ao abrigo do mecanismo estabilidade orçamental da Lei de Enquadramento Orçamental	12.º, 13.º	0,1
<b>Aumento da Receita</b>		<b>0,6</b>	<b>1,3</b>
-	Aumento de 1 p.p. em todas as taxas de IVA	3.º, 4.º	0,3
-	Tributação adicional correspondente ao aumento de 1 p.p. das taxas aplicáveis até ao 3.º escalão de rendimentos, de 1.5p.p. a partir do 4.º escalão e de 1.5p.p. nas taxas liberatórias em sede de IRS	1.º	0,2
-	Adicional sobre o IRC de 2.5 p.p. incidente sobre lucros tributáveis acima de 2 milhões de euros	2.º	0,1
-	Sobretaxa no crédito ao consumo (Imposto do Selo)	5.º	0,2
<b>Outras medidas anunciadas não constantes na PPL n.º 26/XI</b>		<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
<b>Redução de Despesa</b>		<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
<b>1. Frontloading das medidas do PEC</b>			0,1
-	Condição de recursos e reforço da fiscalização na atribuição e controlo das prestações sociais		
-	Alterações ao regime do subsídio de desemprego		
-	Tributação das mais-valias		
-	Taxa especial de IRS de 45%		
<b>2. Medidas Adicionais</b>		<b>0,3</b>	<b>0,4</b>
-	Phasing-out antecipado das medidas anti-crise		0,1
-	Redução das despesas na Administração Central (comunicações, representação, limites de despesa aos Fundos e Serviços Autónomos, cativação de suplementos remuneratórios não obrigatórios, congelamento de admissões de pessoal)*		0,1
-	Redução de despesas de capital		0,2
<b>Aumento da Receita</b>		<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
-	Introdução de portagens		0,1
<b>TOTAL **</b>		<b>1,3</b>	<b>2,1</b>
<b>Estrutura</b>			
Das quais PPL n.º 26/XI		69%	76%
Das quais receita PPL n.º 26/XI		46%	62%
Das quais não constantes na PPL n.º 26/XI		31%	24%

Fonte da estimativa: MFAP, Comunicado de Imprensa de 14.05.2010.

Notas: A repartição das medidas entre as presentes na PPL n.º 26/XI e outras medidas foi realizada pela UTAO. Desconhece-se o valor do PIB nominal utilizado, bem como os valores em milhões de euros atribuídos a cada medida. \* Apenas o congelamento de admissões se encontra previsto no artigo 8.º da PPL n.º 26/XI; não se encontrando o seu impacte isolado das outras medidas, optou-se por colocar o total em conjunto com as restantes medidas. \*\* O total apresentado corresponde à soma das diversas parcelas, não coincidindo com o total apresentado no Comunicado à Imprensa (por memória 1,2 p.p. do PIB em 2010 e 2,2 p.p. do PIB em 2011), devido ao elevado grau de arredondamento utilizado no Comunicado.

## B. Impacte sobre a receita

5 Tendo presente a informação disponibilizada na Nota do Gabinete do MEF procedeu-se à avaliação do impacte financeiro de parte das medidas do lado da receita constantes na PPL n.º 26/XI, nomeadamente as que alteram o IRS, o IRC e o Imposto do Selo. Não foi possível quantificar os efeitos da subida generalizada em 1 p.p. das taxas do IVA, uma vez que a resposta ao pedido de informação é omissa em relação ao montante de IVA dedutível, o que impede o cálculo da variação do IVA a favor do Estado.

6 A estimativa da UTAO do impacte financeiro da PPL em apreço encontra-se na Tabela 2. Face à legislação em vigor, esta estimativa aponta para um acréscimo da receita fiscal (relativo ao IRS, IRC e IS) de 634 milhões de euros (0,4% do PIB) em 2010 e de 924 milhões de euros (0,5% do PIB) em 2011.

**Tabela 2 – Estimativa de impacte financeiro das medidas do lado da receita constantes na PPL n.º 26/XI (face à legislação em vigor)**

Medidas de Receita	Estimativa UTAO				Por memória: estimativa MFAP (face ao PEC)	
	Milhões de euros		Em % do PIB		2010	2011
	2010	2011	2010	2011		
<i>Aumento em 1 p.p. para os primeiros três escalões e aumento de 1,5 p.p. a partir do 4.º escalão</i>	395	687	0,2%	0,4%	0,2%	0,4%
<i>Aumento em 2,5 p.p. do IRC das empresas com matéria colectável superior a € 2 milhões</i>	233	225	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
<i>Aumento das taxas de Imposto do Selo sobre operações de crédito ao consumo</i>	6	11	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Total (s/ impacte IVA)</b>	<b>634</b>	<b>924</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,6%</b>
<i>IVA</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,3%	0,7%
<i>Por memória:</i>						
<b>PIB nominal (Comissão Europeia, Maio de 2010)</b>	166.489	170.315				

Notas: Cálculos UTAO nas primeiras 4 colunas e estimativa do MFAP apresentada em Comunicado de Imprensa de dia 14.05.2010.

7 Na mesma Tabela são ainda apresentadas as estimativas do MFAP, expressas em percentagem do PIB, face à estimativa do PEC de Março de 2010. A comparação entre as duas estimativas encontra-se condicionada pelo facto de a UTAO não dispor, relativamente à estimativa do MFAP: i) do impacte de cada medida expresso em milhões de euros; ii) e do valor do PIB nominal utilizado nos cálculos. Consequentemente, os valores não são estritamente comparáveis, pelo facto dos valores do MFAP estarem arredondados a apenas uma casa decimal.

**8** A estimativa efectuada pela UTAO relativamente ao IRS diz respeito exclusivamente ao aumento das taxas de tributação incidentes sobre a massa salarial sujeita a retenções na fonte, pese embora a medida abranja todas as categorias de rendimento englobados. Não foram ainda consideradas as alterações às taxas liberatórias. Para a quantificação do impacte sobre a receita do IRS aplicaram-se os acréscimos de taxas previstos ao valor agregado da massa salarial de 2008 (subdividida em dois grupos: até ao 3.º escalão e a partir do 4.º escalão), actualizada de acordo com as seguintes hipóteses:

- Em 2009 assumiu-se a manutenção da massa salarial (em linha com a taxa anual de crescimento da receita de IRS verificada em 2009, líquida do efeito da participação variável dos municípios no IRS).
- Para 2010 e 2011 assumiu-se que a massa salarial, em termos nominais, evolui de acordo com a previsão da Comissão Europeia, da Primavera de 2010, para os salários brutos (variável “Gross wages and salaries: households and NPISH”), designadamente 1,2% e 1,6%, respectivamente.

Acresce referir que a estimativa apresentada, em percentagem do PIB, é robusta à utilização de taxas de variação da massa salarial agregada mais pessimistas.

**9** Por seu lado, a estimativa do impacto das alterações no IRC, baseia-se nos dados relativos ao universo das empresas que, em 2008, apresentaram um lucro tributável superior a 2 milhões de euros e na consideração das seguintes hipóteses:

- Uma vez que a receita do IRC se encontra fortemente concentrada num conjunto reduzido de empresas de grande dimensão, considerou-se que a redução do lucro tributável desse universo foi de 20% em 2009, parcialmente em linha com a quebra registada na receita global deste imposto (23,8%).
- Para o ano de 2010 assumiu-se um decréscimo de 5% do lucro tributável e para 2011 uma variação não negativa do lucro tributável, o que se traduz por uma não suspensão dos pagamentos por conta a efectuar em 2011. Assim, em 2010 considerou-se o pagamento integral dos dois primeiros pagamentos por conta e uma suspensão de 5% no último pagamento por conta. Em 2011, considerou-se, para além dos pagamentos por conta do ano, uma autoliquidação de montante igual à diferença entre o imposto referente ao ano de 2010 e o montante total dos pagamentos por conta efectuados ao longo desse ano.

Os resultados apontam para uma variação da receita de IRC em 0,1 p.p. do PIB tanto em 2010 como em 2011. No entanto, estes resultados são sensíveis à taxa de variação do lucro tributável assumida para 2010. Caso se assumisse um crescimento do lucro tributável superior a 8% em 2010, a receita adicional de IRC em 2011 passaria a ser equivalente a 0,2% do PIB.

**10** Saliente-se que do conjunto dos impostos avaliados, a estimativa referente ao IRC é aquela que apresenta um maior grau de incerteza, atendendo à variabilidade dos lucros tributáveis e à actual conjuntura económica.

**11** A PPL n.º 26/XI prevê um acréscimo nas taxas de tributação em sede de Imposto do Selo aplicáveis ao crédito ao consumo em função dos prazos de concessão de crédito, as quais para prazos iguais ou superiores a um ano, são incrementadas em 0,4 p.p.. Com base nas Estatísticas Monetárias e Financeiras do Banco de Portugal (Quadros B.4.1.4 e B.7.1.2 do Boletim Estatístico) simulou-se o impacte da medida aplicada a novas concessões de crédito ao consumo, assumindo a estrutura média dos stocks dos anos 2006-2009, e tendo como base os montantes de créditos concedidos em 2009, não tendo sido considerada qualquer redução do montante de novas concessões de crédito por efeito do aumento da tributação, do alargamento dos *spreads* e de eventuais restrições de liquidez no mercado bancário.

**12** Tal como já previamente referido, a não disponibilização de dados referentes ao IVA dedutível inviabilizou uma estimativa do impacte do aumento das taxas de IVA em 1 p.p..

### C. Impacte sobre a despesa

**13** Relativamente ao controlo do recrutamento de trabalhadores prevista nos artigos 8.º e 9.º da PPL n.º 26/XI, de acordo com a “Nota do Gabinete do MEF”, «A previsão para o impacto médio anual associado ao controlo de admissões de pessoal considerado na actualização de 2010 do Programa de Estabilidade e Crescimento, face a uma trajetória de substituição de um por um, é de aproximadamente 0,2% do PIB. A previsão para o impacto médio anual associado ao controlo adicional de admissões de pessoal considerado no âmbito da concretização da Proposta de Lei n.º 27/XI/1.ª é de 0,1% do PIB. Ambos os valores reportam-se ao universo das Administrações Públicas». No entanto, a UTAO não dispõe de informação que permita avaliar a qualidade desta estimativa.

**14** Quanto às propostas de “Redução do vencimento de cargos políticos” e “Redução dos vencimentos dos gestores públicos e equiparados” que constam dos artigos 10.º e 11.º da PPL 26/XI/1ª, que prevêem uma redução a título excepcional de 5% do vencimento mensal ilíquido dos referidos vencimentos, foi efectuada pela UTAO uma estimativa, ainda que parcial, do seu impacte financeiro no Orçamento do Estado para os anos de 2010 e 2011.<sup>4</sup> Para a óptica da contabilidade nacional seriam igualmente relevantes os efeitos na conta das Administrações Local e Regional, não dispondo, contudo, a UTAO de informação necessária para proceder a essa estimativa.

**15** Assim, tomou-se como universo a despesa com pessoal classificada no Orçamento do Estado para 2010, nas rubricas do classificador económico relativas aos: i) Titulares de Órgãos de Soberania e Membros de Órgãos Autárquicos; e ii) Órgãos Sociais.<sup>5</sup>

**16** Apresenta-se na Tabela 3 o impacte da redução excepcional do vencimento ilíquido em 5%, assumindo que a medida entra em vigor no dia 1 de Junho de 2010, afectando assim 9/14 do vencimento anual ilíquido e a manutenção do valor da massa salarial em 2011. Adicionalmente, partiu-se do pressuposto que o artigo 11.º se aplica à totalidade da despesa com órgãos sociais,

---

<sup>4</sup> Para além destes efeitos poderão existir outros, nomeadamente ao nível do Sector Empresarial do Estado, que não têm impacto directo no Orçamento do Estado.

<sup>5</sup> Nos termos do classificador definido no DL n.º 26/2002, 14 de Fevereiro.

podendo, no entanto, tal não se verificar caso parte dos titulares desses órgãos tenham os seus vencimentos indexados ao de Director-Geral. Não se considerou ainda o impacte na redução da receita fiscal e contributiva.

**Tabela 3 – Avaliação do impacte (parcial) dos artigos 10.º e 11.º da PPL n.º 26/XI**

Rubrica de despesa <i>Milhões de €</i>	Valor previsto no OE 2010		Redução de despesa	
	Serviços Integrados	SFA	2010	2011
01.01.01 - Titulares de órgãos de soberania e membros de órgãos autárquicos	98,4	2,7	3,2	5,1
01.01.02 - Órgãos Sociais	0,9	37,5	1,2	1,9
<b>Total</b>			<b>4,5</b>	<b>7,0</b>
Total (relativamente ao PIB)			0,003%	0,004%
<i>Por memória:</i>				
PIB nominal (Comissão Europeia, Maio de 2010)			166.488,9	170.315,3

*Abreviaturas:* SFA – Serviços e Fundos Autónomos.

*Fonte:* Mapa 8-A para os Serviços Integrados e Mapa 5-OP para os Serviços e Fundos Autónomos, do Orçamento do Estado para 2010.

**17** Relativamente à redução das transferências para as autarquias locais, em 2010, em 100 milhões de euros (0,06% do PIB), conjugada com o limite de endividamento previsto no artigo 14.º, a medida terá no limite um impacte de igual montante no saldo orçamental das Administrações Públicas.<sup>6</sup> Esta medida apenas tem impacte orçamental em 2010.

**18** O artigo 7.º da PPL em apreço prevê que 85% dos saldos de gerência e resultados transitados apurados no final do exercício de 2009 das entidades reguladoras aí listadas constituirá receita geral do Estado de 2010. De acordo com a informação constante na referida Nota do Gabinete do MEF, «os saldos de gerência das entidades referidas representam aproximadamente 0,1% do PIB. A informação desagregada referente a cada entidade será apresentada à Assembleia da República, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, até 30 de Junho.» No entanto, na óptica da contabilidade nacional, esta medida tem um impacto nulo no saldo das Administrações Públicas.

**19** A cativação de 300 milhões de euros (0,18% do PIB) em 2010 destinada ao Sector Empresarial do Estado (SEE), terá no limite um impacte no saldo orçamental das Administrações Públicas de igual montante, não ficando dependente de ganhos de eficiência a obter no SEE, caso a sua totalidade permaneça cativa ao longo da execução de 2010 e seja aplicável a empresas situadas fora do perímetro de consolidação das Administrações Públicas.

<sup>6</sup> O impacte poderá ser inferior caso algumas autarquias locais previssem utilizar parte das transferências afectadas para uma redução do seu nível de endividamento líquido em 2010.